



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** O potrzebie reformy prawnych przesłanek funkcjonowania geologii i górnictwa

**Author:** Aleksander Lipiński

**Citation style:** Lipiński Aleksander. (2013). O potrzebie reformy prawnych przesłanek funkcjonowania geologii i górnictwa. "Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN" (Nr 85 (2013), s. 249-258).



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



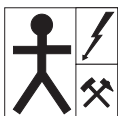
UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego



Aleksander LIPIŃSKI\*

## ***O potrzebie reformy prawnych przesłanek funkcjonowania geologii i górnictwa***

Streszczenie: Wymagania prawa kształtujące aktualny model geologii i górnictwa są co prawda stosunkowo świeżej daty (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r.), to jednak zawierają one rozwiązania utrudniające racjonalne i konkurencyjne funkcjonowanie tej gałęzi gospodarki. Należy dokonać ich zmian, przede wszystkim w drodze eliminacji niejednoznacznych rozwiązań, uproszczenia zbędnych procedur i zmniejszenia niektórych obciążeń inwestorów. Konieczne jest również stworzenie rozwiązań pozwalających na objęcie rygorami tego prawa takich rodzajów działalności prowadzonej we wnętrzu skorupy ziemskiej, które dotychczas nie są mu poddane. Opracowanie zawiera krytyczną analizę niektórych rozwiązań prawa geologicznego oraz propozycję ich zmian.

Słowa kluczowe: geologia i górnictwo, zmiana zakresu prawa geologicznego i górniczego, uproszczenie procedur

### ***About the need for the reform of legal prerequisites of geology and mining***

Abstract: The legal requirements dealing with the current model of geology and mining are relatively new (Act of 9 June 2011), however they consist of solutions hindering this industry branch from rational and competitive work. There is a need for their change, mostly by removing equivocal solutions, simplifying certain procedures and reducing some regulatory burdens. It is also necessary to create solutions enabling to cover with regulations of this law the activities in the Earth interior which are now not covered by it. The paper provides critical analysis of some regulations of Geological and Mining Law and proposes their amendments.

Key words: geology and mining, amendments of the scope of the geological and mining law, simplification of procedures

1. Sposób, w jaki funkcjonuje geologia i górnictwo, stanowi wypadkową wielu czynników, przede wszystkim przyrodniczych, technicznych, społecznych, ekonomicznych oraz

---

\* Prof. zw. dr hab., Uniwersytet Śląski, Wydział Prawa i Administracji, Katowice

prawnych. Przedmiotem uwag w niniejszej pracy będą wyłącznie niektóre spośród tych ostatnich. Związane z tym wymagania muszą stanowić konsekwencję roli, jaką wspomniana działalność ma odgrywać dla gospodarki kraju.

2. Nie jest tajemnicą, że gospodarka każdego państwa nie może funkcjonować bez pozyskiwania kopalin oraz wykorzystywania produktów powstałych w wyniku ich przeróbki. Dość wspomnieć, że podstawową przesłanką bezpieczeństwa energetycznego jest dostęp do nośników energii. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w Polsce węgiel brunatny i kamienny stanowią najpewniejsze nośniki energii, chociaż niezbyt przyjazne środowisku. Niestety, polskie wymagania kształtujące prawny model geologii i górnictwa stanowią wypadkową wielu całkowicie przypadkowych czynników, pozbawionych jakiegokolwiek myśli o charakterze porządkującym. Dotyczy to nie tylko kluczowego z punktu widzenia tematu aktu normatywnego, jakim jest ustawa z dnia 11 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>1</sup>, ale i wielu innych ustaw, przede wszystkim składających się na prawny system ochrony środowiska. Co prawda większość z nich jest stosunkowo świeżej daty, tym niemniej można im postawić zarzut nadregulacji, nieczytelności procedur, rozmycia odpowiedzialności za rozstrzygnięcia podejmowane na poszczególnych etapach działalności inwestycyjnej, mnożenia praktyk biurokratycznych i brak spójności. W rezultacie sytuacja inwestora, który zamierza podjąć działalność np. w zakresie wydobywania kopaliny (zwłaszcza metodą podziemną), staje się niezwykle trudna, bowiem uzyskanie kompletu rozstrzygnięć niezbędnych do rozpoczęcia działalności może trwać nawet kilkanaście lat. Związane z tym koszty i procedury działają zdecydowanie demotywująco. Należy zatem podjąć działania zmierzające do zmiany tego modelu, przede wszystkim przez jego uproszczenie. Co prawda cel ten przyświecał m.in. pracom nad aktualnie obowiązującą ustawą, tyle że opór uczestników procesu legislacyjnego spowodował, że założenia te zostały osiągnięte w symbolicznych rozmiarach.

3. Wskazane jest, aby projektowane rozwiązania uwzględniały zwłaszcza konsekwencje niekwestionowanej roli węgla (kamiennego, brunatnego) jako podstawowego nośnika energii w Polsce. Euforia związana z perspektywami odkrycia i wykorzystania gazu łupkowego może wprawdzie przekształcić się w rzeczywistość, tyle że z całą pewnością nie nastąpi to prędko. Nawet jeżeli dojdzie do znaczących odkryć tej kopaliny, może okazać się, że obecny gorset prawny co najmniej znacząco utrudni (o ile wręcz nie uniemożliwi) podjęcie przemysłowej eksploatacji tej kopaliny. Co prawda trwają prace nad zmianą stanu prawnego dotyczącego poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów, tyle że ich dotychczasowy przebieg nie pozwala na pozytywne rokowania<sup>2</sup>. Zdecydowanie krytycznie należy też ocenić sposób, w jaki podjęto próbę wdrożenia tzw. dyrektywy CCS<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 163, poz. 981 ze zm. (dalej cyt. jako „pr.g.g.”).

<sup>2</sup> Wedle stanu na 30 września 2013 r. dotyczący tej kwestii projekt zmiany Prawa geologicznego i górniczego (wersja z 12 czerwca 2013 r.) był skierowany do Komitetu Spraw Europejskich oraz Komitetu Rady Ministrów. Wspomniany projekt wprowadza zresztą nieuzasadnione, niekonsekwentne oraz irracjonalne obostrzenia dotyczące nie tylko węglowodorów, ale większości innych kopalin.

<sup>3</sup> Druk Sejmowy Nr 1493. Zmianę prawa geologicznego i górniczego implementującą wspomnianą dyrektywę uchwalono co prawda w dniu 30 sierpnia 2013 r., jednak do dnia 30 września 2013 r. proces legislacyjny nie został zakończony.

4. Zadaniem państwa powinno być stworzenie warunków rozwoju wydobywania kopalin, w sposób zapewniający konkurencyjność tej działalności oraz obniżkę związanych z tym kosztów. Wymaga to zmiany prawa, przede wszystkim w zakresie:

- ochrony niezagospodarowanych złóż kopalin,
- ułatwień w zakresie podejmowania działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem,
- redukcji obciążeń publicznoprawnych przedsiębiorców,
- deregulacji niektórych rozwiązań.

5. Przedstawienie szczegółowych propozycji w tym zakresie wykracza poza zakres tematu. Co prawda stan prawny w omawianym zakresie jest stosunkowo świeżej daty, tyle że niemal dwuletni okres jego funkcjonowania uzasadnia potrzebę podjęcia działań zmierzających do przebudowy wspomnianych rozwiązań. To, że mamy do czynienia ze stosunkowo nowym stanem prawnym, nie może być poczytywane jako okoliczność przemawiająca przeciwko podjęciu prac zmierzających do jego zmiany (doskonalenia). Doświadczeni prawnicy uważają, że do prac nad zmianami ustawy należy przystępować bezpośrednio po jej uchwaleniu. Postulat ten wprawdzie z pozoru może być uważany za bulwersujący, tyle że jest on głęboko uzasadniony. W praktyce ustawa niemal zawsze jest spóźniona w stosunku do istniejących potrzeb, a Parlament nie w każdej sytuacji potrafi być dostatecznym weryfikatorem stanowiska projektodawcy. Doskonałym przykładem są okoliczności związane z uchwaleniem aktualnie obowiązującego prawa geologicznego i górnictwa, kiedy to obstrukcja prac parlamentarnych niemal nie doprowadziła do przerwania procesu legislacyjnego.<sup>4</sup> Nie jest również tajemnicą, że – jeszcze na etapie prac projektowych – wprowadzając zmiany redakcyjne i porządkujące wspomnianej ustawy zepsuto wiele spośród tych jej pierwotnych rozwiązań, które cechowały się zwartością i uniwersalizmem. Życie idzie zresztą naprzód i stale pojawiają się nowe problemy ujawniające niedomówienia i braki nowego stanu prawnego, na co racjonalnie postępujący prawodawca musi reagować na bieżąco. Niejednoznaczność nowych rozwiązań dotyczących właściwości rzeczowej organów administracji geologicznej zaowocowała natomiast licznymi sporami kompetencyjnymi pomiędzy marszałkami województw oraz starostami. Pomimo, że w istocie dotyczyły one tej samej kwestii i oparte były na tym samym schemacie, Naczelny Sąd Administracyjny zaczął rozpatrywać je wedle niejednorodnych kryteriów<sup>5</sup>. Co więcej, pomimo że prawo przewiduje w takiej sytuacji możliwość podjęcia działań zmierzających do ujednolicenia orzecznictwa, brak inicjatyw zmierzających do zmiany tej sytuacji. Nie jest również tajemnicą, że niektóre rozwiązania Prawa geologicznego i górnictwa genetycznie uwarunkowane są uwarunkowaniami powstałymi w poprzednim ustroju. Ogromne możliwości uproszczenia aktualnego modelu prawnego geologii i górnictwa tkwią również w przepisach wykonawczych. Z powodzeniem wiele z nich można uprościć. Niestety, praktyka ich powstawania w znacznej mierze polega na przepisywaniu starych rozwiązań, tyle że opatrzonych aktualną (tj. nową) podstawą prawną.

6. Przykładem konserwatyzmu prawodawcy mogą być rozwiązania wyznaczające zakres obowiązywania omawianej ustawy. W praktyce tylko w nieznacznym stopniu wykraczają

<sup>4</sup> A. Lipiński, Uchwalenie nowego prawa geologicznego i górnictwa. Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka 2011 nr 2, s. 13–21.

<sup>5</sup> A. Lipiński, Z problematyki właściwości rzeczowej organów administracji geologicznej. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2013 nr 5, s. 1–7.

one poza dotychczasowe wzory i nie uwzględniają nowych rozwiązań technologicznych. Przykładem może być podziemne zgazowanie węgla kamiennego. Obecnie podlega ono ustawie wyłącznie wówczas, gdy polega na wykonywaniu robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych (art. 2 ust. 1 pkt 3). Problem pojawi się, gdy przybierze ono charakter normalnej działalności eksploatacyjnej. Bez zmiany ustawy nie będzie jednak podstaw do objęcia jej rygorami Prawa geologicznego i górniczego. Doświadczenie uczy natomiast, że postęp technologiczny może być szybszy od prac legislacyjnych, co w konsekwencji może spowodować powstanie zarzutu, że Polska nie wdrożyła wymagań dotyczących oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Co prawda zarówno prawo unijne, jak i prawo polskie zakładają, że zgazowanie węgla jest przedsięwzięciem wymagającym oceny oddziaływania na środowisko, tyle że polski prawodawca nie przewidział żadnych instrumentów stanowiących konsekwencję tego rozwiązania. Inna rzecz, że podjęcie podziemnego zgazowania węgla prowadziłoby obecnie do paradoksalnych rozwiązań. Złoże węgla jest przedmiotem własności Skarbu Państwa, *de lege lata* brak jednak podstaw do ustanowienia w omawianym celu użytkowania górniczego, jak również koncesjonowania takiej działalności czy też objęcia jej rygorami dotyczącymi zakładu górniczego, opłat czy też nadzoru górniczego<sup>6</sup>. Bezsprzecznie zaś podziemne zgazowanie prowadzi do ubytku złoża (stanowiącego przedmiot własności Skarbu Państwa), tyle że uzyskiwana w ten sposób substancja (gaz) nie jest kopaliną wydobywaną ze złoża.

7. Niestety, brak informacji (z wyjątkiem wspomnianej regulacji dotyczącej węglowodorów oraz CCS) zarówno o monitoringu aktualnie obowiązującego stanu prawnego, jak i o inicjatywach zmierzających do jego zmian. Warto również zwrócić uwagę, że zbliża się termin utraty mocy aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015<sup>7</sup>. Powstaje zatem pytanie (w znacznej mierze stanowiące pochodną deklarowanej polityki gospodarczej państwa), czy i do jakiego stopnia jej wymagania mają być kontynuowane.

8. Treścią proponowanych rozwiązań powinno stać się określenie ram wsparcia dla geologii i górnictwa dotyczących podejmowania działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopaliny ze złóż. Przedstawienie szczegółowych propozycji w tym zakresie oraz ich uzasadnienie wykracza poza ramy wystąpienia, stąd też dalsze uwagi mogą mieć charakter wyłącznie przykładowy. Tytułem przykładu warto wprowadzić wyraźne wyłączenie przewidujące, że roboty zmierzające do poznania budowy geologicznej kraju wykonywane do określonej głębokości (np. 5 m p.p.t.), z wyjątkiem służących poszukiwaniu (rozpoznawaniu) złóż kopaliny, w ogóle nie podlegają omawianej ustawie. Rzecz jasna kryterium wspomnianych 5 m p.p.t. stanowi wyłącznie propozycję. Zmierza ona m.in. do wprowadzenia wyraźnych kryteriów rozdzielających geotechnikę oraz geologię inżynierską. W obowiązującym stanie prawnym geotechnika nie podlega rygorom Prawa geologicznego i górniczego tylko wówczas, gdy odbywa się bez wykonywania robót geologicznych<sup>8</sup> (art. 3 pkt 7). W praktyce jest to jednak fikcja, bowiem działalność potocznie

<sup>6</sup> Z wyjątkiem działalności naukowo-badawczej i doświadczalnej.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 192, poz. 1379 ze zm.

<sup>8</sup> Co w praktyce oznacza, że skoro czynności składające się na badania geotechniczne miałyby być wykonywane z wyłączeniem Prawa geologicznego i górniczego, musiałyby ograniczać się do analizy materiałów archiwalnych.

określana jako geotechnika niejednokrotnie wykonywana jest z ominięciem rygorów prawa, w tym bez wymaganego projektu robót geologicznych. Proponowane rozwiązanie pozwala natomiast na ściśle rozgraniczenie pomiędzy robotami geologicznymi oraz innymi badaniami (np. geotechnicznymi), a nadto skutkiem jego wdrożenia stałoby się znaczące odciążenie organów administracji geologicznej<sup>9</sup>.

9. Rozważenia wymaga nadto rezygnacja z koncesjonowania działalności w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 pr.g.g. Dotychczasowe rozwiązanie (koncesja) może z powodzeniem zostać zastąpione decyzją w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych, w dodatku będącego samodzielną decyzją organu administracji geologicznej. Koncesja jest bowiem kwalifikowanym rodzajem decyzji administracyjnej, częściowo o uznaniowym charakterze. W istocie stanowi ona swego rodzaju zezwolenie na podjęcie działalności mającej szczególne znaczenie dla państwa. Należy jednak pamiętać, że skoro państwo jest żywotnie zainteresowane rozpoznaniem budowy geologicznej kraju, to powinno stwarzać system zachęt do podejmowania służącej temu celowi działalności, w tym przez rezygnację z reglamentacji takiej działalności w drodze decyzji koncesyjnych. Co prawda koncesje na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin zaliczane do kategorii przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko co do zasady podlegają ocenie oddziaływania na środowisko i w konsekwencji muszą być poprzedzone tzw. decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia, tyle że rygory te absolutnie nie wynikają z prawa unijnego. Rozwiązania tego ostatniego wdrożone zostały do prawa polskiego<sup>10</sup> ze zbędną nadgorliwością.

10. Odrębnym problemem, który można w tym miejscu wyłącznie zasygnalizować, jest właśnie system tzw. ocen oddziaływania na środowisko. Reguluje go wspomniana ustawa z dnia 3 października 2008 r. Co prawda polski ustawodawca musiał wdrożyć rozwiązania przewidziane Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/92/UE z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity)<sup>11</sup>, tyle że uczynił to z gorliwością neofity oraz bez wyobraźni, czego rezultatem jest ogromne wydłużenie procedur składających się na system ocen oddziaływania na środowisko, ich nieczytelność oraz rozmycie kompetencji organów właściwych w sprawie, co w rezultacie znakomicie pogarsza sytuację inwestorów.

11. Zmora przepisów prawa polskiego określających przesłanki podejmowania decyzji niezbędnych do realizacji wielu przedsięwzięć jest uzależnienie rozstrzygnięć organów administracji właściwych w sprawie od tzw. współdziałania z wieloma innymi organami, co w praktyce oznacza, iż decyzja musi być poprzedzona opinią bądź uzgodnieniem z innym organem (a niekiedy innymi organami). Z punktu widzenia tematu rozwiązanie to ma wprowadzić swoją tradycję sięgającą pierwszych lat transformacji społeczno-politycznej końca XX w., tyle że o ile ze względu na niedorozwój przepisów prawa dotyczących

---

<sup>9</sup> Znany jest np. przypadek wniosku o zatwierdzenie projektu robót geologicznych na potrzeby budowy ścieżki rowerowej, którą potraktowano jako „ponadwojewódzką inwestycję liniową”, co przemawiało za kompetencją ministra właściwego do spraw środowiska w tej sprawie (art. 161 ust. 3 pkt 8 pr.g.g.).

<sup>10</sup> Zob. ustawę z dnia 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U.E. L. 26/1 (w dacie uchwalenia wspomnianej ustawy z dnia 3 października 2008 r. – dyrektywą Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r.).



działalności inwestycyjnej, zwłaszcza w zakresie dotyczącym ochrony środowiska, mogło ono wówczas być uzasadnione, o tyle obecnie jawi się ono jako całkowicie anachroniczne. Przykładem może być uzależnienie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych od opinii organu wykonawczego gminy; gdyby zaś utrzymać system koncesjonowania w zakresie poszukiwania (rozpoznawania) złóż kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 pr.g.g., uwaga ta dotyczyłaby również koncesji na tego rodzaju działalność. Podobnie należy ocenić istniejący obecnie nakaz uzgadniania:

- decyzji podejmowanych w odniesieniu do obszarów morskich RP ze wskazanymi ustawą organami administracji morskiej (art. 8 pr.g.g.); również i w tym przypadku praktyka stosowania wspomnianych rozwiązań sprowadza się do bezwartościowego powtórzenia wymagań wynikających z powszechnie obowiązujących wymagań prawa<sup>12</sup>, jak również
- koncesji na wydobywanie kopalin określonych w art. 10 ust. 1 pr.g.g. z ministrem właściwym do spraw gospodarki.

Dodatkowa trudność polega na tym, że ani prawo geologiczne i górnicze, ani inne ustawy w zasadzie nie określają przesłanek, którymi winny kierować się wspomniane organy współdziałające. Co prawda można podjąć próbę ich rekonstrukcji opierając się na wymaganiach, które kształtują właściwość rzeczową organów współdziałających, tyle że wynik takiego zabiegu trudno będzie uznać za jednoznaczny. W istocie bowiem opinie we wspomnianych sprawach nie wnoszą do sprawy nic istotnego<sup>13</sup>, a konieczność ich uzyskania prowadzi do zbędnego wydłużania procedur. „Opinia” ze swej istoty nie jest natomiast wiążąca dla organu właściwego do podjęcia decyzji. Inaczej jest w razie „uzgodnienia”, które ma charakter wiążący i w istocie oznacza uzależnienie określonej decyzji (np. koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża) od zgody innego (wskazanego ustawą) organu. Niestety, praktyka stosowania jednych i drugich rozwiązań dostarcza licznych przykładów niezgodnego z prawem postępowania organów współdziałających, niekiedy o wręcz patologicznym charakterze<sup>14</sup>. Co prawda rozstrzygnięcie organu współdziałającego (opiniującego bądź uzgadniającego) może stać się przedmiotem kontroli instancyjnej oraz sądowo-administracyjnej, tyle jego zaskarżenie prowadzi do kolejnego wydłużenia procedury, stanowiąc przeszkodę do podjęcia wnioskowanej decyzji. Znany jest przypadek, w którym wykazanie bezzasadności odmowy uzgodnienia koncesji na wydobywanie węgla kamiennego trwało niemal trzy lata. Dramatyzm upływu czasu najlepiej zaś dostrzec na przykładzie postępowania w przedmiocie przedłużenia mocy obowiązującej koncesji, zatwierdzenia dodatku do planu ruchu (np. w zakresie uruchomienia nowej ściany, czy też planu ruchu likwi-

---

<sup>12</sup> Zwłaszcza, że stosownie do art. 30 ust. 3 uzyskanie koncesji nie zwalnia z obowiązku spełnienia wymagań wynikających z przepisów odrębnych w stosunku do omawianej ustawy, a zwłaszcza uzyskania przewidzianych nimi decyzji. Co prawda literalnie rzecz biorąc obowiązek ten odniesiono do koncesji, tyle że ma on charakter wyłącznie deklaratoryjny. W istocie bowiem podjęcie każdej decyzji określonej omawianą ustawą (przykładem może być zatwierdzenie projektu robót geologicznych) nie zwalnia z konieczności spełnienia wymagań przewidzianych odrębnymi przepisami (chyba że z ustawy wyraźnie wynika co innego).

<sup>13</sup> A w praktyce przeważnie determinowana jest ona przesłankami całkowicie pozaprawnymi bądź sprowadza się do postulatu uwzględnienia w decyzji kończącej postępowanie wymagań wynikających z innych przepisów, co nie jest możliwe.

<sup>14</sup> Dość wspomnieć, że organy wykonawcze niektórych gmin uzależniają pozytywną opinię do decyzji zatwierdzającej plan ruchu zakładu górniczego od uprzedniego zawarcia z przedsiębiorcą umowy, mocą której tej ostatni ma w stosunku do gminy podjąć różne zobowiązania, nie zawsze korespondujące z literą prawa.

dowanego zakładu górniczego). Strona samorządowa broniąc instytucji wspomnianych opinii i uzgodnień wielokrotnie podnosiła argument, że organy samorządu gminy „muszą wiedzieć”, co ma się dzieć na ich terytoriach i mieć prawo współdecydowania w niektórych z takich spraw. Stanowisko to nie jest uzasadnione. Przede wszystkim większość znaczących przedsięwzięć w zakresie geologii i górnictwa zaliczana jest do kategorii „mogących znacząco oddziaływać na środowisko”, a w konsekwencji organy gmin albo podejmują decyzję środowiskowe w tych sprawach<sup>15</sup>, albo w inny sposób uczestniczą (mogą uczestniczyć) w ich podejmowaniu. Istotne jest również to, że przesłanki podejmowania decyzji inwestycyjnych dotyczących terytoriów gmin muszą być zobiektywizowane i nie wolno uzależniać ich od osoby inwestora.

12. Z kolei przykładem merytorycznej zmiany dokonanej w procesie legislacyjnym zakończonym uchwaleniem Prawa geologicznego i górniczego może być jego art. 39. Przewiduje on, że cofnięcie koncesji, wygaśnięcie lub utrata jej mocy, bez względu na przyczynę, nie zwalnia dotychczasowego przedsiębiorcy z wykonania obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego (ust. 1). Zakres i sposób wykonania tych obowiązków ustala się w planie ruchu likwidowanego zakładu górniczego. Jeżeli nie stosuje się przepisów o planach ruchu zakładu górniczego<sup>16</sup>, zakres i sposób wykonania tych obowiązków ustala organ koncesyjny w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie koncesji, po uzgodnieniu z organem wykonawczym gminy (ust. 2). Uważna lektura ust. 2 prowadzi do wniosku, że możliwość określenia zakresu i sposobu wykonania wspomnianych obowiązków istnieje tylko w razie wygaśnięcia koncesji. Nie można natomiast ich określić wówczas, gdy koncesja utraciła moc z innych przyczyn, jak np. z powodu jej cofnięcia bądź wznowienia postępowania. Pierwotny projekt zakładał natomiast, że taką decyzję „naprawczą” można wydać w każdym przypadku utraty mocy koncesji, bez względu na przyczynę tej ostatniej.

13. Źródłem kolejnych wątpliwości jest lektura dalszej części wspomnianego art. 39. Przewiduje on, że jeżeli nie istnieje przedsiębiorca, obowiązki określone w ust. 1 wykonuje jego następca prawny, a jeżeli nie istnieje przedsiębiorca oraz jego następca prawny – obowiązki te wykonuje właściciel lub osoba posiadająca inny niż własność tytuł prawny do nieruchomości. W razie potrzeby osobę obowiązującą oraz zakres i sposób wykonania obowiązków określonych w ust. 1 ustala decyzja organu koncesyjnego (ust. 3). Niestety, tego rodzaju decyzja w praktyce może stać się całkowicie uznaniową i przypadkową. Źródłem wątpliwości staje się określenie „właściciel lub osoba posiadająca inny niż własność tytuł prawny do nieruchomości”. Otóż w prawie polskim każda nieruchomość (zwłaszcza gruntowa) musi mieć swojego właściciela. Nieruchomość nigdy nie może być rzeczą niczyją<sup>17</sup>. Nie do rzadkości należą natomiast sytuacje polegające na tym, że właściciel w ogóle nie wie o przysługującym mu prawie bądź nie wykonuje uprawnień na nie się składających, tyle że nie umniejsza to przysługujących mu praw. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa (bądź jednostka samorządu terytorialnego), wspomniana własność została obciążona użytkowaniem wieczystym na rzecz jakiegoś innego podmiotu prawa (osoby prawnej bądź fizycznej), który

<sup>15</sup> Co w praktyce oznacza dublowanie się niektórych elementów procedury podejmowania decyzji środowiskowych oraz tych, których podstawą jest prawo geologiczne i górnicze.

<sup>16</sup> Tj. gdy chodzi o koncesję starosty.

<sup>17</sup> Arg. z art. 179, art. 9021, art. 922 k.c.



z kolei wydzierżawił ją w celu wydobywania kopalin, a samo użytkowanie wieczyste obciążone jest hipoteką. Nie da się również wykluczyć, że dzierżawca obciążył nieruchomością poddzierżawą bądź oddał ją do bezpłatnego używania. Problem w tym, że każdemu z wyżej wymienionych podmiotów przysługują prawa podmiotowe do tej nieruchomości, a obowiązkiem organu koncesyjnego jest obciążenie któregoś z nich wspomnianymi wyżej obowiązkami naprawczymi. Musi to nastąpić w drodze decyzji, rzecz jasna posiadającej przekonujący uzasadnienie wyboru zobowiązanego do wykonania takich obowiązków.

14. Stosownie do art. 82 ust. 2 pr.g.g. zamiar przystąpienia do wykonywania robót geologicznych musi być zakomunikowany wskazanym w tym przepisie organom z co najmniej 14-dniowym wyprzedzeniem. Rozwiązanie to ma charakter bezwzględny, a uchybienie mu jest wykroczeniem (art. 179 pkt 2 pr.g.g.). Rozwiązanie to dyktowane jest wyłącznie wymaganiami dawno już nie obowiązującego stanu prawnego i *de lege lata* nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia. W szczególności zaś nie wyłącza go nadanie takiej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Takie zawiadomienie może zatem być skutecznie dokonane dopiero po uzyskaniu przez stosowną decyzję (koncesję bądź decyzję zatwierdzającą projekt robót geologicznych) cech ostateczności bądź wykonalności. Wypada opowiedzieć się za koniecznością skreślenia wspomnianego art. 82 ust. 2.

15. Problemem samym dla siebie może być ochrona złóż kopalin, przede wszystkim przed zagospodarowaniem ich złóż (otoczenia tych złóż) w sposób wykluczający bądź utrudniający przyszłą eksploatację. Jest on znany od dawna, tyle że jego regulacja, przede wszystkim ze względu na kryzys planowania przestrzennego, jest stanowczo niepełna, a w dodatku niemal w ogóle nie funkcjonuje. Niewiele nowego wprowadzają tu zmiany wynikające z Prawa geologicznego i górniczego (art. 95 oraz art. 208)<sup>18</sup>. Inna rzecz, że z perspektywy organów gminy dokonanie oceny, jakie są (aktualne i przyszłe) potrzeby w zakresie eksploatacji złóż kopalin, może być niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe. Niejednokrotnie zresztą społeczności lokalne są przeciwne inicjatywom zmierzającym do wydobywania kopalin, a w rezultacie wywierają presję na (wybierane przez nie) organy samorządowe. Wydaje się, że polska racja stanu wymaga, aby co najmniej wydobywanie niektórych złóż mogło odbywać się w oderwaniu od systemu planowania przestrzennego, podobnie zresztą jak to się dzieje w odniesieniu do niektórych przedsięwzięć uznanych za priorytetowe dla kraju. Inne rozwiązanie mogłoby polegać na tym, że zatwierdzenie dokumentacji geologicznej wskazanych w ustawie złóż przesądza o przeznaczeniu ich do wydobywania i zobowiązuje radę gminy do tego, by w określonym terminie ujawnić je miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, kształtując go jednocześnie w sposób umożliwiający przyszłą eksploatację.

16. Problem kwalifikacji zawodowych w zakresie geologii z powodzeniem może być tematem samym dla siebie. Prawo geologiczne i górnicze z niewielkimi zmianami utrzymało dotychczasowy (niestety niespójny) model tych rozwiązań. Przede wszystkim znaczącego uproszczenia wymaga ilość tych kategorii (jest ich dwanaście), zwłaszcza że kryteria rozgraniczające je częściowo zachodzą na siebie. Z powodzeniem system ten (o ile miałby być utrzymywany) można uprościć do pięciu–sześciu kategorii. Oponentom, którzy zarzucają, że powodowałoby to trudności związane z ustaleniem, której dotychczasowej kategorii

<sup>18</sup> Które przewidują, że jeżeli rada gminy w terminie 2 lat od zatwierdzenia dokumentacji geologicznej nie ujawni w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego informacji o złożu kopaliny, kompetencje do dokonania takiej zmiany przejmie wojewoda, na koszt gminy.

uprawnień odpowiadają nowe uprawnienia, można przeciwstawić proste rozwiązanie polegające na tym, że ci, którzy uzyskali uprawnienia zawodowe pod rządem dotychczasowych wymagań, zachowują je (w zasadzie dożywotnio), z możliwością żądania wystawienia im świadectwa kwalifikacji odpowiadającego nowej nomenklaturze. Powstaje również przewrotne pytanie, czy w interesie środowiska geologów jest dopuszczanie do uzyskania tych kwalifikacji osób, które nie uzyskały wykształcenia kierunkowego zakończonego tytułem zawodowym z zakresu geologii bądź górnictwa, a legitymują się tytułem zawodowym z innej dyscypliny, tyle że wzbogaconym o wiedzę z zakresu geologii. Swoistym kuriozum jest również to, że uzyskanie stopnia doktora habilitowanego (bądź tytułu naukowego) z zakresu geologii (górnictwa) nie zwalnia z obowiązku poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu.

17. Tytułem dalszych propozycji, biorąc zwłaszcza pod uwagę gospodarcze znaczenie niektórych kopalin (szczególnie stanowiących nośniki energii) należy zastanowić się nad redukcją obciążeń publicznoprawnych związanych z ich wydobywaniem, np. przez obniżenie opłaty eksploatacyjnej w części należnej Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z zachowaniem dotychczasowych wpływów dla gmin.

18. Przemyslenia wymagają też niektóre rozwiązania dotyczące naprawy szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego. Przede wszystkim dotyczy to terminu przedawnienia roszczeń. Obecnie wynosi on „5 lat od dnia dowiedzenia się o szkodzie” (art. 149), co jednoznacznie sugeruje, że terminem początkowym jest data, w której poszkodowany „dowiedział się o szkodzie”, w dodatku bez względu na to, kiedy ona faktycznie zaistniała. W praktyce może to oznaczać, że co najmniej w niektórych sytuacjach poszkodowany może podjąć skuteczną próbę wykazania, że dopiero „teraz” dowiedział się o szkodzie, która istnieje już od dawna. Rozwiązanie to wypada ocenić jako szkodliwe i wymagające pilnej zmiany.

19. Wiadomo również, że spółki górnicze (zwłaszcza węglowe) sprzedają zbędny majątek nieprodukcyjny, w tym zwłaszcza nieruchomości gruntowe. Jest to prawidłowa praktyka rynkowa. Na wartość takiego mienia może wpływać stopień zagrożenia szkodami powodowanymi ruchem zakładu górniczego czy nawet samo istnienie szkody. W obecnym stanie prawnym zaistnienie takiej szkody powoduje obowiązek jej naprawy (art. 144–145 w zw. z art. 435 k.c.). Nie można go wyłączyć w drodze umownej, co wyraźnie wynika z art. 437 k.c. Gdyby zaś w umowie zbycia (np. sprzedaży) znalazło się takie wyłączenie, byłoby ono bezwzględnie nieważne (art. 58 k.c.). Powstaje zatem pytanie, czy nie byłoby celowe wprowadzenie rozwiązania przewidującego, że w takich sytuacjach roszczenie odszkodowawcze nie przysługuje. Rozważenia wymaga też, czy w niektórych sytuacjach nie należałoby przyznać przedsiębiorcy roszczenia o wykup nieruchomości zagrożonej szkodami, o których wiadomo, że pomimo ich naprawy mogą się one odnowić.

20. Odrębnym problemem są rozwiązania przewidziane poza Prawem geologicznym i górnictwem. Tytułem przykładu warto wskazać, że w świetle ustawy z dnia 3 października 2003 r. o dostępie do informacji (...) jedną z przesłanek decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia, o ile istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest jej zgodność z tym planem (art. 82 ust. 1). Ustawodawca niestety nie dostrzegł tu specyfiki górnictwa podziemnego i otworowego, które (poza miejscem udostępnienia złoża oraz niewielką infrastrukturą) są wykonywane poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych. W tej sytuacji niezbędne jest dodanie do tego przepisu rozwiązania o treści zbieżnej z dzisiejszym art. 7 ust. 1 pr.g.g., tj. polegającego na tym, że wzorcem dla

decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć w zakresie geologii i górnictwa jest to, że nie naruszają one przeznaczenia terenu określonego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Wyjątkowo bezmyślny jest też katalog sytuacji pozwalających na dokonanie zmiany koncesji bez potrzeby uzyskania decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia. *Verba legis*, stosownie do art. 72 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 „wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie stosuje się w przypadku zmiany” koncesji polegających na:

- a) ustaleniu lub zmianie formy lub wielkości zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej decyzją,
- b) zmianie danych wnioskodawcy,
- c) zmniejszeniu powierzchni, w granicach której ma być prowadzona działalność,
- d) przeniesieniu decyzji na inny podmiot.

*A contrario* pozostałe zmiany koncesji (zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko) byłyby zatem uzależnione od decyzji środowiskowej. Inaczej mówiąc, takie zmiany powinny zostać poprzedzone decyzją środowiskową. Pytanie tylko, jak problem ten rozwiązać w razie:

- a) cofnięcia koncesji (ograniczenia jej zakresu), np. z powodu nieprzestrzegania przez jej adresata wymagań prawa czy też określonych koncesją (art. 37 pr.g.g.),
- b) zmiany granic terenu górniczego dokonanych na podstawie art. 34 ust. 3 pr.g.g.,
- c) zmiany harmonogramu zamierzonych robót, w tym np. terminu rozpoczęcia zamierzonej działalności.

Co prawda art. 34 ust. 1 zd. 1 pr.g.g., wedle którego do zmiany koncesji stosuje się odpowiednio<sup>19</sup> przepisy o jej udzieleniu, pozwala znaleźć wyjście z sytuacji, tyle że wspomniany art. 72 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 u.u.i.o.ś. może być traktowany jako przepis szczególny, który w stosunku do przedsięwzięć zaliczanych do kategorii mogących znacząco oddziaływać na środowisko wyłącza stosowanie zasady wypowiedzianej we wspomnianym art. 34 ust. 1 pr.g.g. Niezbędna jest zatem ingerencja ustawodawcy zmierzająca do jednoznacznego rozstrzygnięcia tej kwestii.

21. Przedstawione wyżej uwagi mają charakter wyłącznie sygnalizacyjny. Zmian, przede wszystkim zmierzających do uproszczenia omawianych rozwiązań, z powodzeniem powinno być znacznie więcej.

---

<sup>19</sup> Użyty w prawie zwrot „stosuje się odpowiednio” ma całkiem inne znaczenie, niż w języku potocznym. O ile w tym ostatnim określenie „odpowiednio” znaczny „należycie”, „poprawnie” itp., o tyle „odpowiednie stosowanie prawa” polega na stosowaniu określonych norm prawnych do „podobnej” sytuacji faktycznej. W praktyce zaś oznacza ono, że niektóre „odpowiednio stosowane” normy prawne znajdują wówczas zastosowanie bez żadnych modyfikacji, niektórych w ogóle nie da się zastosować, a niektóre trzeba stosować z modyfikacjami. O szczegółach rozstrzyga organ stosujący prawo.